Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/1534

31. 05. 95

Sachgebiet 201

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrensrechtlicher Vorschriften

A. Zielsetzung

Ergänzung des Verwaltungsverfahrensgesetzes um Regelungen über den Widerruf eines rechtmäßigen begünstigenden Verwaltungsaktes auch mit Wirkung für die Vergangenheit sowie über die Erstattung bereits erbrachter Leistungen und die Verzinsung des Erstattungsbetrages.

B. Lösung

Übernahme der verwaltungsverfahrensrechtlichen Sondervorschrift des § 44a der Bundeshaushaltsordnung in das Verwaltungsverfahrensgesetz sowie ergänzende Regelungen zur Erstattungspflicht des Begünstigten.

Der Entwurf sieht außerdem die Aufnahme gleichgerichteter Regelungen in das Zehnte Buch Sozialgesetzbuch sowie Folgeänderungen im Arbeitsförderungsgesetz und im Gesetz zur Durchführung der Gemeinsamen Marktorganisationen vor.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
031 (132) – 207 00 – Ve 98/95

Bonn, den 31. Mai 1995

An die Präsidentin
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrensrechtlicher Vorschriften mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium des Innern.

Der Bundesrat hat in seiner 680. Sitzung am 17. Februar 1995 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf, wie aus Anlage 2 ersichtlich, Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Dr. Helmut Kohl

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrensrechtlicher Vorschriften

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes

Das Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25. Mai 1976 (BGBl. I S. 1253), geändert durch Artikel 7 Nr. 4 des Gesetzes vom 2. Juli 1976 (BGBl. I S. 1749), wird wie folgt geändert:

1. § 48 wird wie folgt geändert:
   a) In Absatz 2 werden die Sätze 5 bis 8 aufgehoben.
   b) Absatz 6 wird aufgehoben.

2. § 49 wird wie folgt geändert:
   a) Nach Absatz 2 wird folgender neuer Absatz 3 eingefügt:

   „(3) Ein rechtmäßiger Verwaltungsakt, der eine einmalige oder laufende Geldleistung oder teilbare Sachleistung zur Erfüllung eines bestimmten Zweckes gewährt oder hierfür Voraussetzung ist, kann, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise auch mit Wirkung für die Vergangenheit widerrufen werden,

   1. wenn die Leistung nicht, nicht alsbald nach der Erbringung oder nicht mehr für den in dem Verwaltungsakt bestimmten Zweck verwendet wird;
   2. wenn mit dem Verwaltungsakt eine Auflage verbunden ist und der Begünstigte diese nicht oder nicht innerhalb einer ihm gesetzten Frist erfüllt hat.

   § 48 Abs. 4 gilt entsprechend."

   b) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4; in ihm wird das Wort „späteren" durch das Wort „anderen" ersetzt.
   c) Die bisherigen Absätze 4 und 5 werden Absätze 5 und 6.

3. Nach § 49 wird folgender § 49a eingefügt:

   „§ 49a
   Erstattung, Verzinsung

   (1) Soweit ein Verwaltungsakt mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen oder widerrufen worden oder infolge Eintritts einer auflösenden Bedingung unwirksam geworden ist, sind bereits erbrachte Leistungen zu erstatten. Die zu erstattende Leistung ist durch schriftlichen Verwaltungsakt festzusetzen.

   (2) Für den Umfang der Erstattung mit Ausnahme der Verzinsung gelten die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs über die Herausgabe einer ungerechtfertigten Bereicherung entsprechend. Auf den Wegfall der Bereicherung kann sich der Begünstigte nicht berufen, soweit er die Umstände kannte oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte, die zur Rücknahme, zum Widerruf oder zur Unwirksamkeit des Verwaltungsaktes geführt haben.

   (3) Der zu erstattende Betrag ist vom Eintritt der Unwirksamkeit des Verwaltungsaktes an mit 3 vom Hundert über dem jeweiligen Diskontsatz der Deutschen Bundesbank jährlich zu verzinsen. Von der Geltendmachung des Zinsanspruchs kann insbesondere dann abgesehen werden, wenn der Begünstigte die Umstände, die zur Rücknahme, zum Widerruf oder zur Unwirksamkeit des Verwaltungsaktes geführt haben, nicht zu vertreten hat und den zu erstattenden Betrag innerhalb der von der Behörde festgesetzten Frist leistet.

   (4) Wird eine Leistung nicht alsbald nach der Auszahlung für den bestimmten Zweck verwendet, so können für die Zeit bis zur zweckentsprechenden Verwendung Zinsen nach Absatz 3 Satz 1 verlangt werden; § 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 bleibt unberührt."

4. In § 50 werden die Worte „§ 49 Abs. 2, 3 und 5" durch die Worte „§ 49 Abs. 2 bis 4 und 6" ersetzt.

Artikel 2
Änderung der Bundeshaushaltsordnung

§ 44a der Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), die zuletzt durch Gesetz vom ... geändert worden ist, wird aufgehoben.

Artikel 3
Änderung des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch

Das Zehnte Buch Sozialgesetzbuch (Artikel I des Gesetzes vom 18. August 1980, BGBl. I S. 1469, 2218), zuletzt geändert durch ... wird wie folgt geändert:

1. § 47 wird wie folgt geändert:
   a) Nach Absatz 1 wird folgender neuer Absatz 2 eingefügt:

   „(2) Ein rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakt, der eine Geld- oder Sachleistung zur Erfüllung eines bestimmten Zweckes zuerkennt

oder hierfür Voraussetzung ist, kann, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise auch mit Wirkung für die Vergangenheit widerrufen werden, wenn

1. die Leistung nicht, nicht alsbald nach der Erbringung oder nicht mehr für den in dem Verwaltungsakt bestimmten Zweck verwendet wird,

2. mit dem Verwaltungsakt eine Auflage verbunden ist und der Begünstigte diese nicht oder nicht innerhalb einer ihm gesetzten Frist erfüllt hat.

Der Verwaltungsakt darf mit Wirkung für die Vergangenheit nicht widerrufen werden, soweit der Begünstigte auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut hat und sein Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an einem Widerruf schutzwürdig ist. Das Vertrauen ist in der Regel schutzwürdig, wenn der Begünstigte erbrachte Leistungen verbraucht oder eine Vermögensdisposition getroffen hat, die er nicht mehr oder nur unter unzumutbaren Nachteilen rückgängig machen kann. Auf Vertrauen kann sich der Begünstigte nicht berufen, soweit er die Umstände kannte oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte, die zum Widerruf des Verwaltungsaktes geführt haben. § 45 Abs. 4 Satz 2 gilt entsprechend."

b) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3.

2. In § 50 wird nach Absatz 2 folgender neuer Absatz 2a eingefügt:

„(2a) Der zu erstattende Betrag ist vom Eintritt der Unwirksamkeit eines Verwaltungsaktes, auf Grund dessen Leistungen zur Förderung von Einrichtungen oder ähnliche Leistungen erbracht worden sind, mit 3 vom Hundert über dem jeweiligen Diskontsatz der Deutschen Bundesbank jährlich zu verzinsen. Von der Geltendmachung des Zinsanspruchs kann insbesondere dann abgesehen werden, wenn der Begünstigte die Umstände, die zur Rücknahme, zum Widerruf oder zur Unwirksamkeit des Verwaltungsaktes geführt haben, nicht zu vertreten hat und den zu erstattenden Betrag innerhalb der von der Behörde festgesetzten Frist leistet. Wird eine Leistung nicht alsbald nach der Auszahlung für den bestimmten Zweck verwendet, so können für die Zeit bis zur zweckentsprechenden Verwendung Zinsen nach Satz 1 verlangt werden; § 47 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bleibt unberührt."

Artikel 4
Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes

§ 151 des Arbeitsförderungsgesetzes vom 25. Juni 1969 (BGBl. I S. 582), das zuletzt durch Gesetz vom ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Absätze 1 und 1a werden aufgehoben.

2. Die Absatzbezeichnung „(2)" wird gestrichen.

Artikel 5
Änderung des Gesetzes zur Durchführung der Gemeinsamen Marktorganisationen

Das Gesetz zur Durchführung der Gemeinsamen Marktorganisationen in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 1986 (BGBl. I S. 1397), geändert durch das Gesetz vom 29. September 1989 (BGBl. I S. 1742), wird wie folgt geändert:

1. § 10 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 1 zweiter Halbsatz wird wie folgt gefaßt:

„§ 48 Abs. 2 bis 4 und § 49a Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes sind anzuwenden."

b) Absatz 2 Satz 2 wird wie folgt gefaßt:

„§ 48 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes gilt entsprechend, § 49a Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes ist anzuwenden."

2. In § 14 Abs. 1 Satz 1 werden die Worte „des Empfangs" durch die Worte „ihrer Entstehung" ersetzt; der Punkt wird durch ein Komma ersetzt und folgender Wortlaut wird angefügt: „soweit Regelungen im Sinne des § 1 Abs. 2 nichts anderes vorsehen."

Artikel 6
Inkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt am ... in Kraft.

(2) Die Artikel 1 und 3 finden auch auf Verwaltungsakte Anwendung, die vor ihrem Inkrafttreten erlassen worden sind; für Zinsansprüche, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes geltend gemacht worden sind, gelten die in § 49a Abs. 3 Satz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes und in § 50 Abs. 2a Satz 1 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch bezeichneten Zinssätze jedoch erst vom Inkrafttreten dieses Gesetzes an.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

1. Ausgangslage

Das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) enthält in den §§ 48 bis 50 die Bestimmungen über die Rücknahme und den Widerruf von Verwaltungsakten. § 48 regelt die Rücknahme rechtswidriger, § 49 den Widerruf rechtmäßiger Verwaltungsakte, § 50 enthält Sondervorschriften für Rücknahme und Widerruf im Rechtsbehelfsverfahren bei Anfechtung eines begünstigenden Verwaltungsaktes durch einen Dritten. Während ein rechtswidriger Verwaltungsakt nach § 48 auch für die Vergangenheit zurückgenommen werden kann, ist der Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes nach § 49 ausnahmslos nur mit Wirkung für die Zukunft möglich.

Dies reicht nicht aus, um in Fällen, in denen öffentliche Mittel zur Erfüllung eines im öffentlichen Interesse liegenden bestimmten Zwecks gewährt worden sind, bei Zweckverfehlung die Mittel in dem gebotenen Maß zurückfordern zu können; der nach § 49 VwVfG mögliche Widerruf kann den Rechtsgrund für das Behaltendürfen einer gewährten Leistung nicht beseitigen. Die Rückforderung von Haushaltsmitteln muß aber in solchen Fällen möglich sein; ihrer konkreten Zweckbestimmung entspricht es, daß ihre Verwendung vom Empfänger nachgewiesen werden muß und daß sie zurückgefordert werden können, wenn und soweit der Zweck nicht erreicht wird. Dies unterscheidet sie von dem großen Bereich derjenigen Zahlungen aus öffentlichen Kassen, durch die der gesetzliche Zweck bereits unmittelbar verwirklicht wird, wie z. B. ein Großteil der Sozialleistungen oder Bezüge aus einem öffentlich-rechtlichen Amts- oder Dienstverhältnis.

Um im Bereich der Zuwendungen (vgl. § 23 der Bundeshaushaltsordnung – BHO) nicht zu rechts- und finanzpolitisch unerwünschten Ergebnissen zu kommen, die mit dem Erlaß des Verwaltungsverfahrensgesetzes nicht beabsichtigt waren, ist durch das Zweite Gesetz zur Änderung der Bundeshaushaltsordnung vom 14. Juli 1980 (BGBl. I S. 955) die Vorschrift des § 44a BHO geschaffen worden. Nach ihr können abweichend von § 49 Abs. 2 VwVfG Zuwendungsbescheide auch mit Wirkung für die Vergangenheit widerrufen werden. Außerdem regelt sie einheitlich das Rückabwicklungsverhältnis für Fälle der rückwirkenden Rücknahme, des rückwirkenden Widerrufs und des Unwirksamwerdens von Zuwendungsbescheiden infolge Eintritts einer auflösenden Bedingung. In den Ländern sind entsprechende – zum Teil gleichlautende – Vorschriften erlassen worden.

Der Bundesrat hatte in seiner Stellungnahme zu dem Entwurf des vorgenannten BHO-Änderungsgesetzes (BT-Drucksache 8/3785) die Bundesregierung gebeten, in enger Abstimmung mit den Ländern Schritte einzuleiten, um die verwaltungsverfahrensrechtlichen Sondervorschriften des § 44a BHO in das Verwaltungsverfahrensgesetz zu integrieren. Diesem Ziel dient der vorliegende Gesetzentwurf.

Wie bei der Vorbereitung des Verwaltungsverfahrensgesetzes ist im Interesse der Einheitlichkeit des Verwaltungsverfahrensrechts in Bund und Ländern auch hier eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe beauftragt worden, einen Musterentwurf zu erarbeiten. Der vorliegende Entwurf beruht auf dem Musterentwurf. In den Ländern ist beabsichtigt, nach Erlaß des Bundesgesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrensrechtlicher Vorschriften unter Aufhebung der § 44a BHO entsprechenden Vorschriften die Verwaltungsverfahrensgesetze in gleicher Weise zu ändern.

Baden-Württemberg hat diesen Schritt im Vertrauen auf das Ergehen der bundesgesetzlichen Regelung bereits getan und sein Landesverwaltungsverfahrensgesetz durch mit Artikel 1 und 2 des vorliegenden Entwurfs übereinstimmende Vorschriften geändert (Gesetz vom 25. April 1991, GBl. S. 223). In Nordrhein-Westfalen ist ein dem entsprechender Vorentwurf fertiggestellt.

Im Interesse der zwischen Bund und Ländern bestehenden Rechtseinheit auf dem Gebiet des Verwaltungsverfahrensrechts ist es daher dringlich, die einschlägigen Regelungen der Bundeshaushaltsordnung in das Verwaltungsverfahrensgesetz zu überführen. Schließen sich die Länder wie vorgesehen und auch sonst beim Verwaltungsverfahrensrecht praktiziert durch wortgleiche Integration in ihre Verwaltungsverfahrensgesetze an, so verbessert dies auch den Rechtsschutz der Zuwendungsempfänger in den Ländern und gewährleistet eine einheitliche Auslegung der Vorschriften, weil dann bei Klagen gegen den Widerruf von Zuwendungsbescheiden Revision zum Bundesverwaltungsgericht möglich sein wird (§ 137 Abs. 1 Nr. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung). Auch haben dann Kommunen für etwaige Rückforderungen von ihnen gewährter Zuwendungen eine Rechtsgrundlage, während sie sich dafür nicht auf die zur Zeit geltenden haushaltsrechtlichen Vorschriften der Länder stützen können.

2. Grundzüge des Entwurfs

Im Vordergrund des Entwurfs steht die Ergänzung des § 49 VwVfG durch einen neuen Absatz 3, der den Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes, der einmalige oder laufende Geldleistungen oder teilbare Sachleistungen gewährt oder hierfür Voraussetzung ist, bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen auch für die Vergangenheit ermöglicht. Der neu einzufügende § 49a VwVfG enthält zusammenfas-

send alle Regelungen über die Erstattungspflicht des Begünstigten bei rückwirkender Unwirksamkeit eines Verwaltungsaktes, der Leistungen gewährt hat oder Voraussetzung hierfür war. Als Folge sollen die bisherigen Regelungen über die Erstattung, die allein für die Rücknahme rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakte nach § 48 Abs. 2 VwVfG gegolten haben, aufgehoben werden.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Artikel 1 enthält die zur Erreichung des Gesetzeszwecks erforderlichen materiellen und redaktionellen Änderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes.

Zu Nummer 1 (§ 48)

Zu Buchstabe a

Die zu streichenden Vorschriften regeln bisher Entstehen und Umfang eines Erstattungsanspruchs bei Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes, der einmalige oder laufende Geldleistungen oder teilbare Sachleistungen gewährt oder hierfür Voraussetzung ist. Dieser Tatbestand ist in den allgemeinen Regelungen über die Erstattung in dem neu einzufügenden § 49a miterfaßt. Die genannten Sätze sind deshalb künftig überflüssig und zu streichen.

Zu Buchstabe b

Die zur Streichung vorgesehene Regelung ist entbehrlich; die Streichung dient überdies der Rechtsklarheit. Der Rechtsweg zu den Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit ergibt sich für Streitigkeiten über die Erstattungspflicht nach Absatz 2 und den Ersatzanspruch nach Absatz 3 bereits aus § 40 Abs. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung. Für Entschädigungsansprüche aus anderen Rechtsgründen (enteignungsgleicher Eingriff, Aufopferung) sind ohnehin die ordentlichen Gerichte zuständig.

Zu Nummer 2 (§ 49)

Zu Buchstabe a

Der neue Absatz 3 erlaubt den Widerruf rechtmäßiger Verwaltungsakte, die eine einmalige oder laufende Geldleistung oder teilbare Sachleistung zur Erfüllung eines bestimmten Zwecks gewähren oder hierfür Voraussetzung sind, auch für die Vergangenheit. Eine solche Möglichkeit ist zur Wahrung haushaltlicher Belange rechtspolitisch geboten. Der Eingang des Satzes 1 des neuen Absatzes 3 ist der Vorschrift des § 48 Abs. 2 Satz 1 VwVfG nachgebildet; er ist jedoch ergänzt durch einen Zusatz hinsichtlich der Zweckbestimmung. Die Vorschrift erfaßt auch andere Leistungen als Zuwendungen. Zuwendungen im Sinne des Haushaltsrechts sind (Geld-)Leistungen zur Erfüllung bestimmter Zwecke (§ 23 BHO), nicht hingegen Sachleistungen, Ersatz von Aufwendungen sowie vor allem auch Leistungen, auf die der Empfänger einen dem Grund und der Höhe nach unmittelbar durch Rechtsvorschriften begründeten Anspruch hat. Es ist indes geboten, auch solche Fälle, in denen zur Erfüllung eines bestimmten Zwecks unmittelbar auf Grund gesetzlicher Regelung eine Leistung gewährt oder die Voraussetzung hierfür durch Verwaltungsakt geschaffen wird, in die Regelung einzubeziehen.

Die beiden Widerrufstatbestände der Nummern 1 und 2 entsprechen im Ergebnis der Regelung des § 44a BHO. Nummer 1 nennt dabei drei zum Teil ineinander übergehende Fallgruppen. Zunächst ist der Fall genannt, daß die gewährte Leistung von vornherein nicht für den bestimmten Zweck verwendet wird; sodann ist klargestellt, daß auch der Umstand, daß die Leistung nicht alsbald nach der Auszahlung zweckentsprechend verwendet wird, als Verhinderung der Zweckverwirklichung anzusehen ist und daher zum Widerruf berechtigt (siehe jedoch hierzu auch § 49a Abs. 3 Satz 2 VwVfG – neu –), und schließlich ist noch der Fall genannt, daß die Zweckentfremdung erst später eintritt. Nummer 2 sieht den Widerruf für den Fall vor, daß eine mit dem Verwaltungsakt verbundene Auflage nicht erfüllt wird.

Zu Buchstabe b

Es handelt sich um eine Anpassung an den neuen Absatz 3, demzufolge auch ein Widerruf mit Wirkung für die Vergangenheit möglich sein wird; es kann dann also auch ein früherer Zeitpunkt für das Wirksamwerden des Widerrufs bestimmt werden.

Zu Buchstabe c

Es handelt sich um Folgeänderungen zu Buchstaben a und b.

Zu Nummer 3 (§ 49a – neu –)

Die Vorschrift soll generell die Erstattung gewährter Leistungen für die Vergangenheit regeln. Sie gilt daher sowohl für die Fälle des § 48 Abs. 2 VwVfG als auch für die Fälle des neuen § 49 Abs. 3 VwVfG. Nicht erfaßt werden jedoch die Fälle, in denen ein Verwaltungsakt aus sonstigen Gründen unwirksam wird, z. B. durch Aufhebung im Verwaltungsstreitverfahren.

Absatz 1 begründet den Erstattungsanspruch für den Fall der Unwirksamkeit des Verwaltungsaktes für die Vergangenheit vom Grundsatz her. Die Unwirksamkeit kann sowohl durch Rücknahme (§ 48 Abs. 2 VwVfG) oder durch Widerruf (§ 49 Abs. 3 VwVfG – neu –) für die Vergangenheit als auch durch Eintritt einer auflösenden Bedingung herbeigeführt worden sein. Der Erstattungsanspruch ist unabhängig vom Verschulden des erstattungspflichtigen früheren Begünstigten (wegen Beschränkungen hinsichtlich des Umfanges siehe sogleich Absatz 2). Satz 2 stellt klar, daß die zu erstattende Leistung durch Verwaltungsakt (Leistungsbescheid) zurückgefordert werden kann, also nicht etwa eine verwaltungsgerichtliche Klage vorausgehen muß. Die bisher in § 48 Abs. 2 VwVfG in dem dortigen – zur Aufhebung vorgeschlagenen – Satz 8 enthaltene Regelung, daß die zu erstattende Leistung zugleich mit der Rücknahme des Verwaltungsaktes festgesetzt, also der Rücknahmebescheid mit dem Leistungsbescheid ge-

koppelt werden soll, übernimmt der Entwurf nicht. Im Einzelfall kann es zweckmäßig sein, von einer solchen Verbindung abzusehen.

Absatz 2 regelt den Umfang des Erstattungsanspruchs durch Verweisung auf die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs über die ungerechtfertigte Bereicherung (§§ 812 ff. BGB). Es handelt sich dabei nicht um eine Tatbestandsverweisung, sondern um eine Rechtsfolgeverweisung. Die sich aus § 812 BGB im einzelnen ergebenden Anspruchsvoraussetzungen wie etwa Rechtsgrundlosigkeit oder Unmittelbarkeit brauchen also nicht geprüft zu werden. Maßgeblich ist vielmehr nur die Rechtsfolgenregelung, welche die Herausgabepflicht schlechthin bestimmt (§ 812 Abs. 1 Satz 1 BGB). Diese erstreckt sich auch auf etwaige Nutzungen sowie auf Surrogate (§ 818 Abs. 1 BGB); im Falle des § 818 Abs. 2 BGB tritt an ihre Stelle der Anspruch auf Wertersatz. Der Fall des Wegfalls der Bereicherung (§ 818 Abs. 3 BGB) und der verschärften Haftung bei Bösgläubigkeit (§ 819 BGB) ist in Satz 2 des Absatzes 2 in einer zugunsten des Anspruchsberechtigten von den Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs abweichenden Weise geregelt. Danach kann der Herausgabepflichtige (Begünstigte) von seiner Leistungspflicht nur freikommen, wenn und soweit sich ergibt, daß er nicht mehr im Sinne des § 818 Abs. 3 BGB bereichert ist und auch die Umstände, die zur Aufhebung oder zur Unwirksamkeit des Verwaltungsaktes geführt haben, weder kannte noch infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte.

Absatz 3 schreibt in Satz 1 die grundsätzliche Pflicht zur gegebenenfalls rückwirkenden Verzinsung eines zu erstattenden Betrags in Höhe von 3 vom Hundert über dem jeweiligen Diskontsatz der Deutschen Bundesbank vor. Der variable Zinssatz, der an die Stelle des bisherigen festen Satzes von 6 vom Hundert treten soll, trägt den Schwankungen der Zinssätze Rechnung, die auf dem Kapitalmarkt für die Wiederbeschaffung von Finanzmitteln durch die öffentliche Hand gelten. Der an die Bedingungen des Kapitalmarktes angepaßte Zinssatz soll auch verhindern, daß Zuwendungsempfänger die zugewendeten Beträge vor ihrer oder anstelle ihrer sofortigen Verwendung zinsbringend anlegen. Die Zinspflicht beginnt mit dem Eintritt der Unwirksamkeit des Verwaltungsaktes. Soweit die Unwirksamkeit durch den Eintritt einer auflösenden Bedingung herbeigeführt wird, ergibt sich der Zeitpunkt aus der Ausgestaltung der Bedingung im einzelnen.

Nach Satz 2 kann indes die Zinspflicht vor allem dann erlassen werden, wenn der Begünstigte die Umstände, die zur Aufhebung oder zur Unwirksamkeit des Verwaltungsaktes geführt haben, nicht zu vertreten hat (vgl. § 276 BGB) und er überdies die ihm obliegende Erstattung innerhalb der festgesetzten Frist erbringt.

Absatz 4 sieht für den Fall, daß die Leistung nicht alsbald nach der Auszahlung für den bestimmten Zweck verwendet wird, die Möglichkeit vor, anstelle eines Widerrufs nach dem neuen § 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwVfG, der im Einzelfall nicht sachgerecht sein mag, dem Begünstigten die Verpflichtung zur Verzinsung des empfangenen Betrages aufzuerlegen. Damit kann im Bedarfsfall verhindert werden, daß der Begünstigte aus dem Umstand, daß er die Leistung nicht alsbald zweckentsprechend verwendet, auch noch wirtschaftliche Vorteile zieht. Werden die Zinsen verlangt, so schließt dies nicht aus, daß später doch noch von der Widerrufsmöglichkeit nach dem neuen § 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwVfG Gebrauch gemacht wird; dies stellt der Nachsatz klar.

Zu Nummer 4 (§ 50)

Es handelt sich um Folgeänderungen, die durch die Änderungen des § 49 VwVfG erforderlich werden.

Zu Artikel 2

Die vorgesehene Aufhebung des durch Gesetz vom 14. Juli 1980 in die Bundeshaushaltsordnung eingefügten § 44a ist eine Folge der Übernahme seiner Vorschriften in das Verwaltungsverfahrensgesetz.

Zu Artikel 3

Zu Nummer 1

Die Änderung im 1. Kapitel des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch ist eine Folgeänderung zur Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes in Artikel 1 dieses Entwurfs. Im Sinne der Einheitlichkeit des Verwaltungsverfahrensrechts wird eine weitgehende Anpassung des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch an das Verwaltungsverfahrensgesetz angestrebt. Bereits bei der Schaffung des Verwaltungsverfahrensrechts im Sozialgesetzbuch war beabsichtigt, eine besondere Vorschrift für den Widerruf bei zweckwidriger Verwendung öffentlicher Mittel im Sozialleistungsbereich nicht nur für die Zukunft, sondern auch für die Vergangenheit vorzusehen. Um eine Abweichung gegenüber dem Verwaltungsverfahrensgesetz zu vermeiden, das einen Widerruf mit Wirkung für die Vergangenheit nicht vorsah, wurde hierauf verzichtet. Insbesondere stand der Durchsetzung einer solchen Ergänzung der Beschluß des Bundesrates entgegen, nach dem das Verfahrensrecht des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch am Verwaltungsverfahrensgesetz ausgerichtet werden sollte. Eine Lösung in Fällen zweckwidriger Verwendung von Sozialleistungen auch mit Wirkung für die Vergangenheit konnte nicht über eine auflösende Bedingung gemäß § 32 SGB X gefunden werden, weil sich dies in der Verwaltungspraxis nicht durchsetzte. Die Konsequenz hieraus wurde in einer entsprechenden Ergänzung in § 151 Abs. 1 des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) gezogen, der über § 47 SGB X hinaus den Widerruf für die Vergangenheit in Fällen der Zweckverfehlung ermöglichte.

Regelungsbedarf besteht im Sozialgesetzbuch insbesondere für die Fälle, in denen bei Zweckverfehlung von Zuwendungen oder Leistungen Bescheide nach dem allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht widerrufen werden können, während für damit im Zusammenhang erbrachte Sozialleistungen diese Möglichkeit nicht bestehen würde. Das kann im Bereich der Bundesanstalt für Arbeit dann eintreten, wenn nicht

durch Rechtsvorschrift und Verwaltungsvereinbarung sichergestellt ist, daß sie einheitlich das Verwaltungsverfahren des Sozialgesetzbuchs anwendet. Zutreffen kann dies auch für Maßnahmen zur Förderung der freien Jugendhilfe nach § 74 SGB VIII oder im sozialen Entschädigungsrecht für Zuschüsse zur Beschaffung von Kraftfahrzeugen sowie im orthopädischen Bereich.

Auch solche zweckgerichtete Leistungen, auf die der Empfänger einen Rechtsanspruch hat, würden von dem nach Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe a dieses Entwurfs in das Verwaltungsverfahrensgesetz einzufügenden § 49 Abs. 3 erfaßt, während es an einer vergleichbaren Regelung im Sozialgesetzbuch fehlen würde.

Deshalb ist in § 47 SGB X die Einfügung eines neuen Absatzes 2 vorgesehen. Danach sollen künftig rechtmäßige begünstigende Verwaltungsakte bei Zweckverfehlung auch mit Wirkung für die Vergangenheit widerrufen werden können. Das schließt nicht aus, daß sie auch mit Wirkung für die Zukunft widerrufen werden können. Die einschränkenden Voraussetzungen des Absatzes 1 sollen für Absatz 2 nicht gelten. Die neue Vorschrift ist im wesentlichen der Regelung in Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe a des Entwurfs (§ 49 Abs. 3 VwVfG – neu –) nachgebildet worden. Diese Parallelität bezweckt die Einheitlichkeit des Verwaltungsverfahrens. Verzichtet wird allerdings auf die aus § 48 Abs. 2 Satz 1 VwVfG übernommenen Differenzierungen bei der Geld- und Sachleistung („einmalige oder laufende" und „teilbare"). Dafür gibt es weder in § 45 SGB X, der § 48 VwVfG entspricht, noch in anderen Vorschriften des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch ein Vorbild. Ein sachlicher Unterschied kann sich aus dieser Abweichung in der Formulierung nicht ergeben, da die Teilbarkeit nur ein beschreibendes Merkmal sein soll, welches die Leistung als eine vertretbare kennzeichnet; gleiches gilt auch für die Bezeichnung „einmalige oder laufende".

Zum Anwendungsbereich dieser Vorschrift ist darauf hinzuweisen, daß er nicht Verwaltungsakte erfaßt, die im Rahmen der allgemeinen Zwecksetzung von Sozialleistungen ergehen, sondern anknüpft an die im Verwaltungsakt selbst getroffene Zweckbestimmung zur Verwendung der Geld- oder Sachleistung. Es genügt daher nicht der allgemeine Hinweis auf die Rechtsgrundlage, aus der die Sozialleistung erbracht wird, um die Vorschrift anwendbar zu machen. Die Anwendbarkeit ist auch dann nicht gegeben, wenn der Verwaltungsakt die allgemeine Zweckbestimmung des Gesetzes (siehe oben zu A.1) wiederholt, präzisiert oder – u. U. auch durch eine Nebenbestimmung – ergänzt.

Eine gesetzliche Festlegung in diesem Sinne, wie die erbrachten Geldleistungen zu verwenden sind, gibt es u. a. beim Kindergeldgesetz, Unterhaltsvorschußgesetz und Erziehungsgeldgesetz nicht.

Auch für das individuelle Leistungsrecht der Sozialhilfe wird die Vorschrift im wesentlichen ohne Wirkung bleiben. Denn insoweit enthält das Bundessozialhilfegesetz für wichtige Leistungen abweichende Regelungen, die nach § 37 SGB I die Anwendung des SGB X, 1. Kapitel, ausschließen. Gleichgestellt beim Vorrang nach § 37 SGB I für die Sozialhilfe sind tragende Strukturprinzipien der Sozialhilfe. Hierzu zählt vor allem der Grundsatz, daß die Hilfegewährung der individuellen Situation angepaßt werden kann – etwa Gewährung von Sachleistungen oder Hingabe von Wertgutscheinen, wenn besondere Umstände vorliegen, die geeignet sind, zum Zwecke der Erfüllung der Aufgabe der Sozialhilfe im Einzelfall die Abweichung zu rechtfertigen (Bundesverwaltungsgericht vom 16. Januar 1986 – BVerwG 5 C 72.84, S. 11, ferner § 25 Abs. 2, § 29a, § 67 Abs. 4 Satz 2, § 92a BSHG). Die zweckentsprechende Verwendung von Geld- und Sachleistungen bei Hilfen in besonderen Lebenslagen (z. B. die Anschaffung eines teuren Hilfsmittels) ist anderweitig sichergestellt. Hier werden die Zahlungen in der Regel direkt an den Lieferanten geleistet. Im übrigen richtet sich die Rücknahme von Bescheiden in der Sozialhilfe nach § 45 oder § 48 SGB X; für eine Anwendung der Widerrufsvorschrift wegen einer im Bescheid ausgesprochenen Zweckbestimmung besteht daneben aus den genannten Gründen auch kein Bedürfnis.

Für das Wohngeld wird die Vorschrift ebenfalls ohne Wirkung bleiben. Die Tatbestände der Zweckverfehlung sind abschließend in § 30 des Wohngeldgesetzes geregelt. Die Rechtsfolge, nämlich der Wegfall des Wohngeldanspruchs, ergibt sich aus dem Gesetz. Als abweichende Regelung im Sinne des § 37 Satz 1 SGB I schließt § 30 WoGG die Anwendung der Vorschrift aus.

Der Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes, der seinen Zweck verfehlt hat, für die Vergangenheit setzt eine Vertrauensschutzabwägung voraus wie bei der Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes gemäß § 45 SGB X. Der Ausschluß des Vertrauensschutzes kann jedoch nicht die Tatbestandsmerkmale berücksichtigen, die für die Erlangung eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes von Bedeutung sind; denn die Zweckverfehlung eines rechtmäßig erlangten Verwaltungsaktes kann immer erst später eintreten.

Da der Bezug auf die Vorschriften des BGB über die Herausgabe einer ungerechtfertigten Bereicherung, wie ihn das allgemeine Verfahrensrecht kennt (vgl. Artikel 1 Nr. 3 – § 49a Abs. 2 VwVfG –), dem Verwaltungsverfahren nach dem Sozialgesetzbuch fremd ist, soll aus Gründen einer Annäherung der Verfahrensrechte für den Ausschluß des Vertrauensschutzes an die gleichen subjektiven Tatbestandsmerkmale angeknüpft werden, wie sie beim Ausschluß des Entreicherungseinwands für den Umfang der Erstattung in § 49a Abs. 2 VwVfG in Artikel 1 Nr. 3 des Entwurfs vorgesehen ist.

Die in Satz 2 außerdem vorgeschriebene entsprechende Anwendung von § 45 Abs. 4 Satz 2 SGB X für die Frist zur Geltendmachung des Widerrufs durch die Behörde entspricht der Regelung des Verwaltungsverfahrensgesetzes.

Zu Nummer 2

Die Einfügung des neuen Absatzes 2a in § 50 SGB X ist eine Folge der in Artikel 1 Nr. 3 des Entwurfs enthaltenen Regelung (§ 49a Abs. 3 und 4 VwVfG) zur Verzinsung bei Erstattungen. Die Aufnahme einer

Verzinsungsregelung in das Verwaltungsverfahrensrecht des Sozialgesetzbuchs erfolgt jedoch nur für Erstattungen von Leistungen im Rahmen der Förderung von Einrichtungen und Betrieben. Sozialleistungen außerhalb dieser Förderung sind für den Fall einer Rückerstattung nicht zu verzinsen. Damit werden für den Bereich der Bundesanstalt für Arbeit diejenigen Förderungen von der Verzinsungsregelung erfaßt, die bisher im Rahmen des § 151 AFG geregelt gewesen sind, sowie die Leistungen der Produktiven Winterbauförderung nach §§ 77, 78 AFG. Nicht unter die Verzinsungsregelung fallen die Zuwendungen der Bundesanstalt für Arbeit nach § 33 Abs. 2 des Schwerbehindertengesetzes, da diese nicht zur Förderung des Betriebes eingesetzt werden, sondern von ihrem Charakter her Lohnkostenzuschüsse sind, mit denen die Einstellung von Schwerbehinderten gefördert werden soll. Der unbestimmte Rechtsbegriff der „ähnlichen Leistung" umschreibt eine generelle Erweiterung. Die Unschärfe dieser Erweiterung wird als hinnehmbar angesehen, da nicht auszuschließen ist, daß über die Förderung von Einrichtungen und Betrieben auch andere vergleichbare Förderungen in anderen Gesetzen bestehen. Die Beschränkung der Verzinsung von Erstattungen auf den genannten Bereich ist darin begründet, daß der finanzielle Einsatz bei der Förderung von Einrichtungen und Betrieben mit Darlehen und Zuschüssen regelmäßig einen großen Umfang annimmt, so daß es gerechtfertigt erscheint, bei Erstattungen in diesem Bereich die rechtliche Angleichung an das allgemeine Verfahrensrecht vorzusehen, indem bei Erstattungen zukünftig eine Verzinsung vorgesehen wird. Im übrigen besteht auch ein praktisches Bedürfnis für eine verfahrensmäßig gleiche Abwicklung von Erstattungen bei der Förderung von Einrichtungen und Betrieben. Im Rahmen dieser Förderung kann es zu parallelen Anwendungen des allgemeinen Verfahrensrechts und des Verfahrensrechts nach dem Sozialgesetzbuch kommen, weil aus dem gleichen Anlaß Förderungen aus Haushaltsmitteln des Bundes, der Länder und der Kommunen sowie Sozialleistungen nach dem Sozialgesetzbuch an Einrichtungen gewährt werden. Besondere gesetzliche Vorschriften über die Verzinsung von Erstattungsbeträgen in Fällen der Stundung (§ 76 SGB IV sowie entsprechende haushaltsrechtliche Bestimmungen des Bundes oder der Länder) bleiben bei der Verzinsung von Erstattungen im Rahmen der Förderung von Einrichtungen und Betrieben unberührt.

Satz 1 sieht die grundsätzliche Pflicht zur auch rückwirkenden Verzinsung eines zu erstattenden Betrages in Höhe von 3 vom Hundert über dem jeweiligen Diskontsatz der Deutschen Bundesbank vor. Dieser Zinssatz entspricht der in Artikel 1 Nr. 3 dieses Entwurfs vorgesehenen Verzinsungsregelung für das Verwaltungsverfahrensgesetz, so daß insoweit auf die dort gegebene Begründung verwiesen werden kann. Die Zinspflicht beginnt mit dem Eintritt der Unwirksamkeit des Verwaltungsaktes.

Satz 3 sieht für den Fall, daß die Leistung nicht alsbald nach der Auszahlung für den bestimmten Zweck verwendet wird, die Möglichkeit vor, anstelle eines Widerrufs dem Berechtigten die Verpflichtung zur Verzinsung des empfangenen Betrages aufzuerlegen. Damit kann im Einzelfall verhindert werden, daß der Berechtigte aus dem Umstand, daß er die Leistung nicht alsbald zweckentsprechend verwendet, auch noch wirtschaftliche Vorteile zieht. Werden Zinsen verlangt, so schließt dies nicht aus, daß später doch noch von der Widerrufsmöglichkeit Gebrauch gemacht wird; dies stellt der Nachsatz klar.

Zu Artikel 4

Die Aufhebung des § 151 Abs. 1 und 1a AFG ist eine Folgeänderung zur Aufnahme des neuen Widerrufstatbestandes in Artikel 3 Nr. 1 (§ 47 Abs. 2 SGB X). Der Sondertatbestand des Widerrufs für die Vergangenheit ist nunmehr für das Verwaltungsverfahrensrecht nach dem Sozialgesetzbuch vorgesehen.

Zu Artikel 5

Zu Nummer 1

§ 10 des Gesetzes zur Durchführung der Gemeinsamen Marktorganisationen (MOG) regelt für den Bereich des EG-Marktordnungsrechts die Rücknahmen und den Widerruf von Bescheiden, mit denen Vergünstigungen gewährt oder Mengenregelungen getroffen werden, sowie die Erstattung gewährter Leistungen. Wegen des Umfangs der Erstattung, des Vertrauensschutzes sowie der Frist für die Rücknahme und den Widerruf verweist § 10 MOG auf die Regelungen in § 48 VwVfG, die durch Artikel 1 des vorliegenden Entwurfs geändert werden. Diese Änderung und die Einfügung des § 49a VwVfG erfordern eine redaktionelle Anpassung des § 10 MOG.

Zu Nummer 2

Die Änderung des § 14 Abs. 1 Satz 1 MOG enthält eine Anpassung an den in Artikel 1 vorgesehenen § 49a Abs. 3 Satz 1 VwVfG unter Berücksichtigung der besonderen Erfordernisse des EG-Marktordnungsrechts.

Zu Artikel 6

Absatz 1 regelt das Inkrafttreten. Nach bisherigem Recht bereits abgelaufene Fristen für Rücknahme und Widerruf leben nicht wieder auf.

Absatz 2 stellt als Übergangsregelung insbesondere klar, daß Erstattungspflichtige, denen gegenüber Zinsansprüche vor Inkrafttreten dieses Gesetzes geltend gemacht worden sind, insoweit Vertrauensschutz genießen, als für Zeiträume bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes die bisherigen Zinssätze gelten.

Schlußbemerkung

Bund, Länder und Gemeinden werden durch die Ausführung des Gesetzes mit Kosten nicht belastet. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind von der Maßnahme nicht zu erwarten, da im wesentlichen lediglich eine Bereinigung verfahrensrechtlicher Vorschriften vorgenommen wird.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

1. **Zu Artikel 1 vor Nummer 1** (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG)

   In Artikel 1 ist vor Nummer 1 folgende Nummer 01 einzufügen:

   ‚01. § 2 Abs. 2 Nr. 4 wird wie folgt gefaßt:
   „4. Verfahren nach dem Sozialgesetzbuch,".'

   Begründung

   Diese Empfehlung hatte der Bundesrat bereits in der 10. Wahlperiode zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes, des Verwaltungsverfahrensgesetzes, des Bundesverfassungsschutzgesetzes und des Straßenverkehrsgesetzes beschlossen; die Bundesregierung hatte ihr in der Gegenäußerung zugestimmt (BT-Drucksache 10/5343). Ebenso ist dann im Jahr 1991 verfahren worden (vgl. BR-Drucksache 652/91 [Beschluß] und BT-Drucksache 12/2297).

   Die geltende Fassung der Nummer 4 ist nur aus historischer Sicht verständlich. Während der Vorarbeiten für die Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder bestand bereits die Absicht, ein eigenes Sozialverwaltungsverfahrensrecht zu schaffen. Diesem sollten die in der Nummer 4 aufgeführten Rechtsgebiete zugeordnet werden. In Artikel II § 1 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch vom 11. Dezember 1975 (BGBl. I S. 3015) sind jedoch nicht die Rechtsgebiete aufgeführt, für die das Sozialgesetzbuch gilt, sondern es sind enumerativ bestimmte Gesetze aufgeführt.

   Dadurch gibt es, insbesondere durch die gleichlautenden Regelungen in den Ländergesetzen, Bereiche, für die weder das Verwaltungsverfahrensgesetz noch das SGB X – Verwaltungsverfahren – vom 18. August 1980 (BGBl. I S. 1469) gilt. Deshalb sollte das Verwaltungsverfahrensgesetz in allen Fällen anwendbar sein, in denen nicht auf Grund von Bundes- oder Landesrecht die Verwaltungsverfahrensvorschriften des Sozialgesetzbuches anwendbar sind oder noch für anwendbar erklärt werden.

   Da beim Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzentwurfs die Lücke zwischen Verwaltungsverfahrensgesetz und SGB X noch deutlicher werden wird, muß sie endlich geschlossen werden.

2. **Zu Artikel 1 Nr. 3** (§ 49a Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 2 VwVfG)

   In Artikel 1 Nr. 3 ist in § 49a Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 Satz 2 jeweils vor den Wörtern „zur Unwirksamkeit des Verwaltungsaktes geführt haben" das Wort „sonst" einzufügen.

   Begründung

   Auch die Rücknahme und der Widerruf eines Verwaltungsaktes führen zu dessen Unwirksamkeit (vgl. § 43 VwVfG). Eine entsprechende Präzisierung empfiehlt sich, weil die Verzinsungsbestimmung in § 49a Abs. 3 Satz 1 des Entwurfs an die Unwirksamkeit des Verwaltungsaktes anknüpft und Rücknahme oder Widerruf des Verwaltungsaktes nicht besonders erwähnt.

3. **Zu Artikel 1 Nr. 3** (§ 49a Abs. 2 VwVfG)

   Der Bundesrat bittet im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob in Artikel 1 Nr. 3 in § 49a der Absatz 2 wie folgt gefaßt werden kann:

   „(2) Hat der Adressat des Verwaltungsaktes die Umstände, die zur Rücknahme, zum Widerruf oder sonst zur Unwirksamkeit des Verwaltungsaktes geführt haben, nicht zu vertreten, so gelten für den Umfang der Erstattung mit Ausnahme der Verzinsung die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches über die Herausgabe einer ungerechtfertigten Bereicherung entsprechend. Auf den Wegfall der Bereicherung kann sich der Adressat nicht berufen, soweit er die Umstände kannte oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte, die zum Entstehen des Erstattungsanspruchs geführt haben."

   Begründung

   Der neue § 49a Abs. 2 VwVfG soll den Umfang der Erstattungspflicht in Anlehnung an den § 48 Abs. 2 Satz 5 bis 8 VwVfG a. F. regeln.

   § 48 Abs. 2 VwVfG a. F., § 49a Abs. 2 VwVfG n. F. weichen insofern erheblich von § 44a BHO ab, als nach § 44a BHO das Bereicherungsrecht überhaupt nicht gilt, wenn der Zuwendungsempfänger den Widerruf zu vertreten hat. Das heißt, zumindest ab leichter Fahrlässigkeit kann er sich nicht auf den Wegfall der Bereicherung berufen.

   Nach §§ 48 VwVfG a. F., 49a VwVfG n. F. gilt dagegen immer das Bereicherungsrecht; die Einrede der Entreicherung kommt nur bei grob fahrlässiger Unkenntnis oder Kenntnis des Widerrufsgrundes nicht in Betracht.

   Danach braucht der Zuwendungsempfänger künftig die Zuwendung nicht zurückzuzahlen, wenn er die Fehlverwendung zwar zu vertreten hat, ihm hinsichtlich der zum Widerruf führenden Umstände aber keine grob fahrlässige Unkenntnis vorgeworfen werden kann.

   Mit dieser Regelung wird das Risiko der Zweckverfehlung auf den Zuwendungsgeber verlagert. Er hat keine Chance, die Gelder zurückzuerhal-

ten, wenn dem Zuwendungsempfänger nur leicht fahrlässige Unkenntnis zur Last fällt oder ihm grob fahrlässige Unkenntnis nicht nachgewiesen werden kann. Darauf, ob der Empfänger die zum Widerruf führenden Umstände selbst verschuldet hat, kommt es nicht mehr an.

Die praktischen Erfahrungen zeigen, daß im Falle einer dem § 48 Abs. 2 Satz 5 bis 8 VwVfG a. F. entsprechenden Regelung aus den genannten Gründen in den meisten Fällen eine Rückforderung nicht in Betracht käme.

Im Bereich des Subventionsrechts ist eine derart einseitige Risikoverteilung zu Lasten des Subventionsgebers nicht sachgerecht.

Der dem § 48 Abs. 2 VwVfG zugrundeliegende Sachverhalt ist dem des § 44a BHO überhaupt nicht vergleichbar: In den Fällen des § 48 Abs. 2 wird es in der Regel um solche gehen, in denen Geldleistungen auf Grund Gesetzes bewilligt wurden, obwohl die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür fehlten. Der Gedanke, daß im Falle der Rechtswidrigkeit eines Verwaltungsaktes der Begünstigte nur dann zur Verantwortung gezogen wird, wenn er die Umstände kannte oder grob fahrlässig nicht kannte, die zur Rechtswidrigkeit führten, ist in sich schlüssig, da grundsätzlich die Verwaltung die Verantwortung für die Rechtmäßigkeit ihres Handelns trägt.

Im Zuwendungsbereich verhält es sich insofern umgekehrt; die Verwaltung hat auf die zweckgerechte Verwendung der Subventionen kaum Einfluß; sie liegt nahezu ausschließlich in der Hand des Subventionsempfängers; daher sollte auch nur er insofern die Verantwortung und das Risiko tragen.

Es kommt hinzu, daß im Bereich des Subventionsrechts das Abstellen ausschließlich auf die Kenntnis des Widerrufsgrundes zu Schwierigkeiten führen muß; legt man für die Kenntnis als maßgeblichen Zeitpunkt den der Entreicherung zugrunde, dann sind all die Tatbestände nicht erfaßt, in denen der Widerrufsgrund nach der Ausgabe der Mittel eingetreten ist, z. B. die Fälle, in denen auflagewidrig kein Verwendungsnachweis vorgelegt wird.

4. **Zu Artikel 1 Nr. 3** (§ 49a Abs. 3 Satz 1 VwVfG)

In Artikel 1 Nr. 3 ist § 49a Abs. 3 Satz 1 wie folgt zu fassen:

„Der zu erstattende Betrag ist vom Empfang der Leistung an oder, wenn der Verwaltungsakt später unwirksam geworden ist, von diesem Zeitpunkt an mit 3 vom Hundert über dem jeweiligen Diskontsatz der Deutschen Bundesbank jährlich zu verzinsen."

Begründung

Wird ein Verwaltungsakt mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen oder widerrufen, so würde nach der Entwurfsfassung die Zinspflicht auch für einen vor dem Empfang der Leistung liegenden Zeitraum eintreten, wenn der Begünstigte die Leistung – was in der Regel der Fall sein dürfte – erst nach dem Erlaß des Verwaltungsaktes erhalten hat. Die vorgeschlagene Formulierung stellt klar, daß die Zinspflicht frühestens mit dem Empfang der Leistung beginnt.

5. **Zu Artikel 1 Nr. 3** (§ 49a Abs. 4 VwVfG)

In Artikel 1 Nr. 3 ist in § 49a der Absatz 4 wie folgt zu fassen:

„(4) Wird eine Leistung nicht alsbald nach der Auszahlung für den bestimmten Zweck oder entsprechend einer Auflage im Verwaltungsakt verwendet, so können für die Zeit bis zur entsprechenden Verwendung Zinsen nach Absatz 3 Satz 1 verlangt werden; § 49 Abs. 3 Satz 1 bleibt unberührt."

Begründung

§ 49a Abs. 4 läßt in der Entwurfsfassung bei Leistungen, die zu einer Erfüllung eines bestimmten Zweckes gewährt werden, die Forderung von Zinsen bis zur zweckentsprechenden Verwendung anstelle eines Widerrufs nach § 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 – neu – VwVfG zu. Dies entspricht der bisherigen Regelung in § 44a Abs. 3 Satz 4 BHO. Bereits in der bisherigen Praxis wurde jedoch im Wege der Auslegung die Regelung auch bei Verstößen gegen Auflagen in Zuwendungsbescheiden (vgl. nun § 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 – neu – VwVfG) als milderes Mittel gegenüber dem sonst allein möglichen Widerruf mit Wirkung für die Vergangenheit angewandt. Um diese Praxis zu sichern, ist unter Beachtung von Zweck und Systematik des neuen § 49a VwVfG eine Erweiterung des Absatzes 4 erforderlich.

6. **Zu Artikel 3 Nr. 2** (§ 50 Abs. 2a Satz 1 und 2 SGB X)

In Artikel 3 Nr. 2 sind in § 50 Abs. 2a SGB X

a) in Satz 1 nach den Wörtern „auf Grund dessen Leistungen zur Förderung von Einrichtungen oder ähnliche Leistungen erbracht worden sind," die Wörter „frühestens jedoch vom Empfang der Leistung an," und

b) in Satz 2 vor den Wörter „zur Unwirksamkeit des Verwaltungsaktes geführt haben" das Wort „sonst"

einzufügen.

Begründung

§ 50 Abs. 2a Satz 1 und 2 SGB X enthält eine mit § 49a Abs. 3 VwVfG i. d. F. des Artikels 1 Nr. 3 des Entwurfs korrespondierende Regelung. Auch hier sollte klargestellt werden, daß

a) in den Fällen der Rücknahme oder des Widerrufs eines Verwaltungsaktes mit Wirkung für die Vergangenheit die Zinspflicht frühestens mit dem Empfang der Leistung beginnt und

b) Rücknahme und Widerruf nur Unterfälle der Unwirksamkeit eines Verwaltungsaktes sind (vgl. § 39 Abs. 2 SGB X).

7. **Zu Artikel 6 Abs. 2** (Inkrafttreten)

   Die Bundesregierung wird gebeten zu prüfen, ob Artikel 6 Abs. 2 Halbsatz 2 wie folgt gefaßt werden sollte:

   „die Erhebung von Zinsen wegen des Anspruchs auf Erstattung von Leistungen, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes erbracht wurden, richtet sich nach den vor Inkrafttreten dieses Gesetzes geltenden Bestimmungen."

   Begründung

   Wegen des grundsätzlichen Verbots rückwirkender Abgabengesetze erscheint die Begründung bzw. Erhöhung von Zinspflichten für einen vor Inkrafttreten des Änderungsgesetzes liegenden Zeitraum verfassungsrechtlich bedenklich. Nach der Entwurfsfassung soll der neue Zinssatz nach § 49a Abs. 3 Satz 1 VwVfG nur dann erst vom Inkrafttreten des Gesetzes an gelten, wenn der Zinsanspruch vor Inkrafttreten des Gesetzes geltend gemacht worden ist. Für Zinsansprüche, die erst nach Inkrafttreten des Gesetzes geltend gemacht werden, würde danach der neue Zinssatz Anwendung finden. Für diesen Fall könnten demnach Erstattungspflichtige auch für einen Zeitraum vor Inkrafttreten des Gesetzes zinsmäßig schlechter gestellt werden (vgl. hierzu auch Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates, BT-Drucksache 11/3920, S. 12). Die Position des Entwurfs, daß nur derjenige Vertrauensschutz genieße, dem gegenüber Zinsansprüche vor Inkrafttreten des Gesetzes geltend gemacht wurden, erscheint in Ansehung des eingangs genannten Grundsatzes zweifelhaft.

Anlage 3

Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates

Zu Nummer 1 (Artikel 1 vor Nr. 1 – § 2 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

Zu Nummer 2 (Artikel 1 Nr. 3 – § 49a Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 2 VwVfG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Der vorgeschlagene Wortlaut weicht ohne zwingenden Grund von dem von der Bund/Länder-Arbeitsgruppe erarbeiteten Musterentwurf ab. Im Vorgriff auf eine bundesrechtliche Regelung haben bereits die Länder Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein dem Musterentwurf entsprechende landesrechtliche Vorschriften erlassen.

Die Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder sollten jedoch wortgleich sein, um Streitfragen über die Anwendbarkeit von Landes- oder Bundesrecht zu vermeiden, die nur zu Lasten der Bürger sowie der handelnden Landes- und Kommunalbehörden gehen. Die Gleichheit der Vorschriften ist für die Rechtsanwendung auch im Hinblick auf § 137 Abs. 1 Nr. 2 VwGO von Bedeutung. Um die Einheit der praktischen Rechtsanwendung zu sichern, kann das Bundesverwaltungsgericht über Vorschriften des Landesverwaltungsverfahrensrechts entscheiden, soweit dieses wortgleich zu Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes ist. Wenn jetzt lediglich aus Gründen der Klarstellung eine Wortlautabweichung gefordert wird, erscheint dies unverhältnismäßig, da dadurch die Revisionsmöglichkeit ausgeschlossen wird. Die klarstellenden Änderungen sind auch nicht erforderlich, da in den Ländern, die schon entsprechende Regelungen haben, bisher keine Schwierigkeiten bei der Rechtsanwendung aufgetreten sind.

Zu Nummer 3 (Artikel 1 Nr. 3 – § 49a Abs. 2 VwVfG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Die Bundesregierung geht davon aus, daß sich ihr Entwurf im Ergebnis nicht von dem vom Bundesrat vorgeschlagenen Wortlaut unterscheidet. Der Vorschlag des Bundesrates schließt schon ab leichter Fahrlässigkeit eine Anwendung des Bereicherungsrechts und damit eine Berufung auf den Wegfall der Bereicherung aus. Die von der Bundesregierung vorgeschlagene Regelung verzichtet bei der Anwendbarkeit des Bereicherungsrechts zwar auf diese Bedingung, kommt im Ergebnis aber zum gleichen Haftungsmaßstab, da die Verwendungszweckgebundenheit von Zuwendungen dazu führt, daß die Bandbreite der möglichen Gründe für einen Bereicherungswegfall von vornherein beschränkt ist. So kann sich der Empfänger stets dann nicht auf Bereicherungswegfall berufen, wenn er die Zuwendungen entgegen dem Zweck, d. h. für einen anderen Zweck, verwendet. Dies bedeutet, daß Fälle leichter Fahrlässigkeit in der Praxis grundsätzlich nicht vorkommen können. Die Erfahrungen der Bundesländer, die bereits seit längerem eine gleichlautende Regelung in ihren Verwaltungsverfahrensgesetzen besitzen, haben keine besonderen Probleme erkennen lassen.

Zu der Bedeutung des gleichen Wortlauts zwischen Bundes- und Landesrecht gilt das zu Nummer 2 Gesagte.

Zu Nummer 4 (Artikel 1 Nr. 3 – § 49a Abs. 3 Satz 1 VwVfG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Die vorgeschlagene Abweichung vom Text des Musterentwurfs ist sachlich nicht geboten. Die Zinspflicht ist als Nebenpflicht zur Hauptforderung akzessorisch, so daß es eine Zinspflicht ohne vorherige Leistungen in der Regel nicht geben kann.

Zu der Bedeutung des gleichen Wortlauts zwischen Bundes- und Landesrecht gilt das zu Nummer 2 Gesagte.

Zu Nummer 5 (Artikel 1 Nr. 3 – § 49a Abs. 4 VwVfG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Soweit sich Auflagen auf das zeitliche Verhältnis zwischen der Auszahlung der Leistung und ihrer bestimmungsgemäßen Verwendung beziehen – etwa, indem sie dem Empfänger aufgeben, die Leistung nicht eher anzufordern, als sie für eine innerhalb eines näher bestimmten Zeitraums nach der Auszahlung fällige Zahlung benötigt wird –, bedarf es der vom Bundesrat vorgeschlagenen Ergänzung nicht. Denn um eine nicht alsbaldige Verwendung im Sinne des § 49a Abs. 4 – neu – VwVfG handelt es sich nicht nur, wenn eine Leistung zeitgerecht ausgezahlt, aber erst verspätet zweckentsprechend verwendet wird, sondern auch dann, wenn sie verfrüht abgerufen wird. Dabei ist es unerheblich, ob es um die gesamte gewährte Leistung oder um einen Teilbetrag hiervon geht.

Soweit es sich um Auflagen handelt, welche die Art und Weise der Zweckerfüllung betreffen – zum Beispiel, indem sie eine bestimmte Ausführung des mit der gewährten Leistung zu errichtenden Bauwerks vorschreiben –, erscheint es nicht angebracht, dem Verstoß hiergegen mit einer Zinsforderung zu begegnen. Die aus § 44a Abs. 3 BHO übernommene Regelung des § 49a Abs. 4 – neu – VwVfG soll ermöglichen, bei einer Verzögerung auf die Zweckverwirk-

lichung zu dringen und durch vorübergehend zweckwidrige Verwendung der Leistung erlangte wirtschaftliche Vorteile abzuschöpfen. In Fällen wie zuvor beschrieben, handelt es sich dagegen um die endgültige Nichterfüllung einer Auflage. Als Reaktion hierauf eine Zinsforderung zuzulassen, erscheint nicht angemessen, zumal unklar bliebe, in welchem Umfang und für welche Dauer ein Zinsanspruch geltend zu machen wäre. Hier kommt nur Widerruf nach § 49 Abs. 3 – neu – VwVfG in Betracht, wobei den Umständen des Einzelfalls durch Beschränkung des Widerrufs auf einen Teil der Leistung Rechnung getragen werden kann.

Zu Nummer 6 (Artikel 3 Nr. 2 – § 50 Abs. 2a Satz 1 und 2 SGB X)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Zur Begründung wird auf die Ausführungen zu den Nummern 2 und 4 verwiesen. Ergänzend ist zu bemerken, daß die Parallelität der Regelungen im Verwaltungsverfahrensgesetz und im SGB X der Einheitlichkeit des Verwaltungsverfahrens dient.

Zu Nummer 7 (Artikel 6 Abs. 2 – Inkrafttreten)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Formulierung, die die neue Zinsregelung erst für Ansprüche auf Erstattung von Leistungen, die nach Inkrafttreten des Gesetzes entstanden sind, für anwendbar erklärt, räumt mögliche Zweifel über das Vorliegen einer unzulässigen Rückwirkung von vornherein aus.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333